Dobra, dnia 10 września 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Zachodniopomorska Delegatura
w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1
71-420 Szczecin

SK.1710.1.2026.AR

ZASTRZEŻENIA
DO WYSTĄPIENIA POKONTROLNEGO

DZS.410.25.2.2026, P/26/040

„**Inwestycje drogowe w wybranych samorządach**”

Działając na podstawie art. 54 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, jako kierownik jednostki kontrolowanej, zgłaszam umotywowane zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego Zachodniopomorskiej Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z dnia 21 sierpnia 2026 r., znak DZS.410.25.2.2026, dotyczącego kontroli P/26/040 „Inwestycje drogowe w wybranych samorządach”.

Zastrzeżenia nie kwestionują tych ustaleń, które wynikają wprost z dokumentów i jednoznacznych norm prawnych lub postanowień umownych, w szczególności stwierdzonych uchybień w zakresie terminowości przekazania danych do GDDKiA, braków publikacyjnych i raportowych w postępowaniach o udzielenie zamówień, braku aktualizacji zabezpieczenia należytego wykonania umowy w zakresie, w jakim obowiązek ten wynikał z umów i art. 452 ust. 9 Prawo zamówień publicznych (Pzp), ani formalnych braków w prowadzeniu dzienników budowy. Zastrzeżenia dotyczą natomiast ocen i wniosków, które – w ocenie Kontrolowanego – wykraczają poza ustalony stan faktyczny, nie wynikają z przywołanych przepisów albo formułują zbyt daleko idące wnioski co do rzetelności, jawności i sposobu sprawowania nadzoru poprzez:

1. uwzględnienie poniższych zastrzeżeń w całości lub w odpowiednich częściach;
2. dokonanie zmian w wystąpieniu pokontrolnym zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń, w szczególności przez usunięcie albo złagodzenie wskazanych poniżej ocen;
3. odpowiednie skorygowanie oceny ogólnej oraz ocen cząstkowych i wniosków pokontrolnych w zakresie, w jakim opierają się na zakwestionowanych ustaleniach.

1. Zastrzeżenie do stwierdzenia, że Urząd „niezasadnie unieważnił” drugie postępowanie dotyczące budowy ul. Piaskowej.

Wniosek o zmianę: wykreślenie z oceny ogólnej na str. 3 oraz str. 46-47 sformułowania „Urząd niezasadnie unieważnił postępowanie” i zastąpienie go sformułowaniem: „Urząd skorzystał z przewidzianej w art. 263 Pzp możliwości unieważnienia postępowania, przy czym motywy wyboru

tego wariantu nie zostały odrębnie udokumentowane w aktach postępowania". Odpowiedniej korekty wymaga także ocena cząstkowa dotycząca realizacji inwestycji.

Art. 263 ustawy – Prawo zamówień publicznych stanowi, że jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, uchyla się od zawarcia umowy albo nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający może ponownie zbadać i ocenić pozostałe oferty i wybrać ofertę najkorzystniejszą albo unieważnić postępowanie. Przepis pozostawia zatem zamawiającemu dwa równorzędne rozwiązania ustawowe. Nie ustanawia obowiązku wyboru kolejnej oferty.

Sam raport NIK w części szczegółowej prawidłowo wskazuje, że Urząd „miał możliwość" ponownego badania i wyboru kolejnej oferty. Z tego ustalenia nie wynika jednak, że wybór drugiego wariantu – unieważnienia postępowania – był niezgodny z prawem czy sam w sobie „niezasadny". Ewentualny może być zarzut braku udokumentowania motywów wyboru wariantu przewidzianego w art. 263 Pzp, lecz nie zarzut bezprawności lub niezasadności samego skorzystania z ustawowo dopuszczonej możliwości.

Fakt, że w kolejnym postępowaniu ten sam wykonawca zaoferował wyższą cenę, stanowi okoliczność istotną z perspektywy oceny gospodarności ex post, ale nie może prowadzić do retroaktywnego uznania, że decyzja mieszcząca się wprost w dyspozycji art. 263 Pzp była z tego tylko powodu „niezasadna".

Co istotne, analiza wartości ofert złożonych w poszczególnych postępowaniach nie potwierdza tezy o powstaniu szkody ani o niegospodarnym wydatkowaniu środków. Druga oferta złożona w unieważnionym postępowaniu (drugie postępowanie) opiewała na kwotę 14 499 869,40 zł, podczas gdy w trzecim postępowaniu najniższa oferta wyniosła 13 438 892,50 zł. Oznacza to, że oferta najkorzystniejsza cenowo uzyskana w kolejnym postępowaniu (trzecie postępowanie) była niższa o ponad 1 mln zł od drugiej oferty złożonej w postępowaniu unieważnionym. Powyższe dane przeczą zatem tezie, jakoby działania Zamawiającego prowadziły do niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Przeciwnie, porównanie rzeczywistych wartości ofert wskazuje, że w kolejnym postępowaniu uzyskano cenę korzystniejszą niż cena drugiej oferty dostępnej w postępowaniu unieważnionym. W konsekwencji zarzut niegospodarności należy uznać za nieznajdujący oparcia w rzeczywistym przebiegu postępowań ani w ich skutkach finansowych.

2. Zastrzeżenie do kategorycznej oceny, że Urząd uznał „nieprawdziwe referencje" i powinien był wykluczyć wykonawcę na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 8 Pzp.

Wniosek o zmianę: wykreślenie z oceny ogólnej str. 3–4 oraz oceny cząstkowej kategorycznych sformułowań, zgodnie z którymi Urząd – pomimo powzięcia informacji o nieprawdziwości referencji – uznał je, a następnie bezpodstawnie zaniechał wykluczenia wykonawcy. W ich miejsce należy wskazać, że w toku badania oferty wystąpiły rozbieżne informacje co do dokumentów potwierdzających doświadczenie wykonawcy, które Zamawiający poddał dodatkowej weryfikacji, zaś na dzień wyboru oferty nie dysponował jednoznacznym i bezspornym dowodem, że roboty wskazane przez wykonawcę nie zostały wykonane. Należy również usunąć określenie „poświadczające nieprawdę referencje", o ile NIK nie wykaże, po ocenie całego materiału dowodowego, że dokumenty te potwierdzały zdarzenie, które w rzeczywistości nie miało miejsca, a nie jedynie, że osoba podpisująca referencję nie posiadała umocowania do jej wystawienia.

Ocena zawarta w wystąpieniu nie odzwierciedla pełnego przebiegu weryfikacji dokonanej przez Gminę w kwietniu i maju 2022 r. Z raportu wynika, że referencje wystawione przez Kierownika Oddziału Mora Polska Sp. z o.o. w Szczecinie nie zostały potwierdzone przez Prezesa spółki w wiadomości e-mail z dnia 19 kwietnia 2022 r. Okoliczność „niepotwierdzenia" referencji nie była jednak równoznaczna z jednoznacznym ustaleniem, że wskazane w nich roboty nie zostały wykonane. Z tego względu Gmina nie poprzestała na tej informacji i podjęła dalsze czynności wyjaśniające.

W szczególności w dniu 22 kwietnia 2022 r. Gmina Dobra skierowała do podmiotu, na rzecz którego według przedłożonej dokumentacji miały być wykonywane roboty, formalne pismo znak WKI.ZP.271.07.2022.LT, zmierzające do zweryfikowania referencji i okoliczności wykonania robót. Na pismo to Gmina nie otrzymała odpowiedzi. Brak odpowiedzi na formalne wystąpienie Zamawiającego ma istotne znaczenie dla rekonstrukcji stanu wiedzy istniejącego przed wyborem oferty: Gmina nie uzyskała w tym trybie ani jednoznacznego potwierdzenia, ani jednoznacznego zaprzeczenia wykonaniu robót. Nie można zatem przyjmować, że już w tym momencie Zamawiający dysponował rozstrzygającym dowodem nieprawdziwości informacji wykonawcy.

Następnie Zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia wyjaśnień dotyczących przedłożonych dokumentów. W odpowiedzi z dnia 9 maja 2022 r. MDB Sp. z o.o. szczegółowo wyjaśniła, że w okresie od listopada 2017 r. do sierpnia 2018 r. wykonywała na zlecenie Mora Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu – Oddział w Szczecinie roboty w ramach zadania dotyczącego zaplecza magazynowego wraz z halami i placem składowym, a rozbieżność w oznaczeniu podmiotu zlecającego miała wynikać z pominięcia w wykazie pełnej nazwy podmiotu i przepisania oznaczenia z papieru firmowego, na którym wystawiono referencje. Wykonawca nie ograniczył się przy tym do własnego oświadczenia, lecz przedłożył dokumenty źródłowe mające potwierdzać rzeczywiste wykonanie robót.

Do wyjaśnień załączono m.in. protokoły technicznego odbioru robót częściowych z dnia 31 stycznia 2018 r. i 31 lipca 2018 r. Dokumenty te wskazują jako Zamawiającego „Mora Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu Oddział Szczecin", jako wykonawcę – MDB Sp. z o.o., opisują zadanie realizowane dla zaplecza magazynowego centrali hurtowni Mora Polska i są opatrzone podpisami oraz pieczęciami stron. W protokołach potwierdzono częściowe wykonanie i odbiór robót bez uwag. Dokumenty te stanowiły dla Zamawiającego obiektywną przesłankę do przyjęcia, że wykonawca faktycznie realizował roboty na rzecz podmiotu wskazanego w dokumentacji, niezależnie od późniejszego stanowiska Prezesa spółki.

Dodatkowo wykonawca przedłożył dokumentację dotyczącą zadania „Przebudowa ulicy Owocowej w Pyrzycach wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą", w tym końcowy bezusterkowy protokół odbioru robót z dnia 29 grudnia 2021 r., umowę i aneksy oraz specyfikacje techniczne. Protokół końcowy potwierdza wykonanie zadania przez MDB Sp. z o.o. zgodnie z umową i zasadami sztuki budowlanej, dobrą jakość robót oraz odbiór bez zastrzeżeń. Materiały te zostały przedstawione przez wykonawcę jako dodatkowe potwierdzenie posiadanego doświadczenia w robotach o charakterze odpowiadającym warunkowi udziału w postępowaniu. Nie przesądzając w tym miejscu, czy każdy z tych dokumentów samodzielnie spełniał warunek udziału w postępowaniu w pełnym zakresie, ich przedłożenie miało zasadnicze znaczenie dla oceny dobrej wiary Zamawiającego i dla ustalenia, czy istniała podstawa do uznania, że wykonawca świadomie lub wskutek rażącego niedbalstwa wprowadzał Gminę w błąd.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy. Przepis ten przewiduje, że dowodami określającymi, czy roboty budowlane zostały wykonane należycie, są nie tylko referencje, lecz również inne dokumenty sporządzone przez podmiot, na rzecz którego roboty zostały wykonane. Protokoły odbioru podpisane i opatrzone pieczęcią Mora Polska Oddział Szczecin nie mogły zatem zostać pominięte przy ocenie materiału dowodowego tylko dlatego, że później Prezes spółki zakwestionował upoważnienie Kierownika Oddziału do wystawienia samej referencji.

NIK w toku kontroli uzyskała od Prezesa spółki dalej idącą informację, zgodnie z którą wykonawca nie realizował żadnych prac na rzecz spółki, a Kierownik Oddziału nie był upoważniony do wystawiania referencji. Ustalenie to pozostaje jednak w oczywistej kolizji z przedstawionymi Gminie w 2022 r. protokołami odbioru, w których jako Zamawiający figuruje Mora Polska Sp. z o.o. Oddział Szczecin. Sam brak umocowania osoby do wystawienia referencji nie dowodzi jeszcze, że roboty opisane w referencji nie zostały wykonane. Przed sformułowaniem kategorycznej tezy o „poświadczających nieprawdę referencjach" należało zatem wyjaśnić tę sprzeczność, w tym odnieść się do autentyczności i znaczenia prawnego protokołów odbioru oraz do faktu, że oddział spółki nie stanowi odrębnej od spółki osoby prawnej.

Ocena prawidłowości działań Zamawiającego musi być dokonywana według stanu wiedzy istniejącego w dacie badania i wyboru oferty. Niedopuszczalne jest przypisanie Zamawiającemu w 2022 r. wiedzy wynikającej z jednoznacznego oświadczenia uzyskanego przez NIK dopiero w toku kontroli w 2026 r. W dacie podejmowania decyzji Gmina dysponowała materiałem niejednoznacznym: z jednej strony wiadomością Prezesa, który nie potwierdził referencji, z drugiej – brakiem odpowiedzi na formalne pismo z dnia 22 kwietnia 2022 r. oraz wyjaśnieniami wykonawcy popartymi podpisanymi protokołami odbioru robót i dodatkowymi dokumentami dotyczącymi doświadczenia. W takich realiach nie można utożsamiać dalszego badania dokumentów i ostatecznej ich oceny z „uznaniem nieprawdziwych referencji".

Ponadto zastosowanie art. 109 ust. 1 pkt 8 Pzp wymaga ustalenia wszystkich przesłanek wskazanych w tym przepisie, w tym wykazania, że wykonawca w wyniku zamierzonego działania lub rażącego niedbalstwa wprowadził Zamawiającego w błąd oraz że informacja mogła mieć istotny wpływ na decyzje podejmowane w postępowaniu. Samo istnienie rozbieżności co do wystawcy referencji lub zakresu umocowania osoby, która ją podpisała, nie jest wystarczające do automatycznego przypisania wykonawcy działania umyślnego albo rażącego niedbalstwa, zwłaszcza gdy wykonawca na wezwanie przedkłada dokumenty źródłowe potwierdzające wykonanie robót.

Niezależnie od powyższego, zgodnie z art. 109 ust. 2 Pzp fakultatywne podstawy wykluczenia, w tym art. 109 ust. 1 pkt 8 Pzp, mogą być stosowane, jeżeli zostały przewidziane przez Zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub dokumentach zamówienia. Wystąpienie pokontrolne, formułując zarzut niewykluczenia wykonawcy na tej podstawie, powinno zatem jednoznacznie wskazać, czy i w jakim postanowieniu dokumentów badanego postępowania przesłanka z art. 109 ust. 1 pkt 8 Pzp została zastrzeżona. Bez dokonania takiego ustalenia nie jest możliwe kategoryczne stwierdzenie, że oferta podlegała odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a Pzp.

Powyższe okoliczności uzasadniają zmianę kwalifikacji przyjętej przez NIK. Materiał dowodowy pozwala co najwyżej na wskazanie, że w postępowaniu wystąpiły istotne wątpliwości dotyczące

dokumentów potwierdzających doświadczenie wykonawcy i że sposób udokumentowania ich rozstrzygnięcia mógł być pełniejszy. Nie daje natomiast podstaw do kategorycznej tezy, że Gmina posiadała przed wyborem oferty jednoznaczną wiedzę o nieprawdziwości referencji, świadomie ją zignorowała i pomimo spełnienia przesłanek ustawowych zaniechała obowiązkowego wykluczenia wykonawcy.

Dowody, na które Gmina powołuje się w ramach niniejszego zastrzeżenia: pismo Gminy Dobra z dnia 22 kwietnia 2022 r., znak WKI.ZP.271.07.2022.LT, pozostawione bez odpowiedzi; wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień z dnia 4 maja 2022 r.; wyjaśnienia MDB Sp. z o.o. z dnia 9 maja 2022 r.; protokół technicznego odbioru robót – częściowy nr 2 z dnia 31 stycznia 2018 r.; protokół technicznego odbioru robót – częściowy nr 8 z dnia 31 lipca 2018 r.; końcowy bezusterkowy protokół odbioru robót dotyczący ul. Owocowej w Pyrzycach z dnia 29 grudnia 2021 r.; aneksy do umowy na realizację ul. Owocowej oraz Szczegółowe Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych, były przekazane kontrolerom NIK.

3. Zastrzeżenie do kwalifikacji stwierdzonych uchybień jako świadczących o możliwości wystąpienia „mechanizmów korupcjogennych", w szczególności „braku jawności postępowania".

Wniosek o zmianę: wykreślenie sformułowań o „możliwości wystąpienia mechanizmów korupcjogennych", w tym o „dowolności postępowania" i „braku jawności postępowania", z oceny ogólnej oraz z części dotyczących referencji, nadzoru, dzienników budowy i oceny cząstkowej realizacji inwestycji. Ewentualnie – zastąpienie ich neutralnym stwierdzeniem o niepełnym udokumentowaniu części decyzji i potrzebie zwiększenia sprawdzalności procesu.

Ocena ta ma szczególnie doniosły charakter reputacyjny i powinna pozostawać w bezpośrednim, precyzyjnie wykazanym związku z ustalonym stanem faktycznym. Tymczasem wystąpienie nie wskazuje jakiejkolwiek korzyści majątkowej lub osobistej, powiązań pomiędzy pracownikami Gminy a wykonawcami, ingerencji w kryteria oceny ofert, ograniczania konkurencji, nieuprawnionego ujawniania informacji czy ukrywania dokumentacji postępowania.

NIK sama definiuje „brak jawności" jako sytuację, w której instytucja publiczna uniemożliwia albo utrudnia dostęp do informacji o swojej działalności. Jednocześnie raport stwierdza, że analizowane postępowania zostały przeprowadzone w trybie Pzp, ogłoszenia opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych, SWZ spełniały wymogi ustawy, w każdym postępowaniu sporządzono protokół i wybrano ofertę. Stwierdzone braki ogłoszeń o wykonaniu umów dotyczyły etapu po zakończeniu realizacji i zostały zakwalifikowane jako uchybienia publikacyjne; nie dowodzą one utajnienia procesu wyboru wykonawcy jak również nie wykazują utrudnienia komukolwiek dostępu do informacji.

Również braki w dziennikach budowy oraz w dokumentowaniu decyzji kontraktowych nie są same przez się dowodem „braku jawności postępowania". Mogą uzasadniać ocenę o niewystarczającej sprawdzalności dokumentacji, ale przypisanie im charakteru mechanizmu sprzyjającego korupcji wymaga wykazania dodatkowego, konkretnie zidentyfikowanego związku z ryzykiem korupcyjnym.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o NIK postępowanie kontrolne ma prowadzić do ustalenia stanu faktycznego, jego rzetelnego udokumentowania i dokonania oceny według ustawowych kryteriów. Przy tak poważnej kwalifikacji jak stwierdzenie „mechanizmu sprzyjającego korupcji" uzasadnienie

powinno wykazywać więcej niż formalne braki i brak odrębnych uzasadnień decyzji. W obecnym brzmieniu ocena jest nieproporcjonalna do opisanych ustaleń.

4. Zastrzeżenie do stwierdzenia w ocenie ogólnej, że wnioski społeczności lokalnej dotyczące budowy i remontów dróg nie były rozpatrywane w trybie Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wniosek o zmianę: Stwierdzenie to pojawia się w ocenie ogólnej, lecz nie zostało rozwinięte w części opisującej stan faktyczny i stwierdzone nieprawidłowości. Wystąpienie nie identyfikuje konkretnych pism mieszkańców, które należało zakwalifikować jako wnioski w rozumieniu art. 241 Kpa, ani nie wskazuje, na czym polegało naruszenie art. 242–245 Kpa w odniesieniu do poszczególnych spraw.

Z materiału opisanego w raporcie wynika natomiast, że zgłoszenia mieszkańców, radnych i sołectw dotyczące budowy i remontów dróg były przyjmowane również w ramach procedury opracowywania projektu budżetu i Wieloletniej Prognozy Finansowej, uregulowanej zarządzeniem Wójta. Taki materiał planistyczny nie może być automatycznie utożsamiany z wnioskiem w rozumieniu art. 241 Kpa bez analizy treści konkretnego pisma.

Art. 241 Kpa określa szeroko możliwy przedmiot wniosku, jednak o kwalifikacji danego wystąpienia decyduje jego rzeczywista treść i cel. Brak wskazania konkretnych przypadków uniemożliwia zweryfikowanie prawidłowości wniosku NIK i nie spełnia wymogu rzetelnego udokumentowania ustalenia, które następnie zostało wykorzystane w ocenie ogólnej.

5. Zastrzeżenie do generalnej oceny całego systemu planowania i wyboru inwestycji drogowych jako „nierzetelnego”.

Wniosek o zmianę: zmianę oceny ogólnej i oceny cząstkowej w ten sposób, aby stwierdzały konkretnie: brak formalnego planu rozwoju sieci drogowej wymaganego art. 35 ustawy o drogach publicznych oraz brak jednolitego, pisemnego zestawu kryteriów wyboru inwestycji, bez rozciągania tej oceny na stwierdzenie, że cały system planowania i wyboru inwestycji był nierzetelny.

Kontrolowany nie kwestionuje, że w badanym okresie nie sporządzono odrębnego planu rozwoju sieci drogowej w rozumieniu art. 35 ustawy o drogach publicznych. Nie kwestionuje również potrzeby większej formalizacji i sprawdzalności kryteriów wyboru zadań.

Jednocześnie raport sam ustala, że decyzje inwestycyjne były podejmowane z uwzględnieniem szeregu merytorycznych przesłanek: stanu technicznego dróg, potrzeb mieszkańców, rozwoju zabudowy, znaczenia drogi dla układu komunikacyjnego, potrzeb odwodnienia i infrastruktury podziemnej, gotowości dokumentacyjnej, możliwości pozyskania dofinansowania, środków budżetowych i WPF. Wskazuje również, że w latach 2019–2025 Gmina realizowała 32 inwestycje drogowe o łącznej wartości ponad 137 mln zł oraz skutecznie pozyskiwała finansowanie zewnętrzne.

Brak sformalizowanego systemu punktowego lub wag – których przepisy nie nakazują gminom stosować – nie oznacza automatycznie braku merytorycznych podstaw podejmowanych decyzji. Zasadne jest więc oddzielenie naruszenia konkretnego obowiązku ustawowego z art. 35 od szerszej, uogólniającej oceny całego systemu jako nierzetelnego.

NIK kontroluje samorząd terytorialny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Ocena rzetelności może obejmować sposób dokumentowania i organizacji procesu, ale powinna uwzględniać również rzeczywiście funkcjonujące mechanizmy planistyczne opisane w samym wystąpieniu.

6. Zastrzeżenie do zakwalifikowania braku specjalistycznych szkoleń i braku uprawnień budowlanych u większości pracowników WKI jako samodzielnej nieprawidłowości.

Wniosek o zmianę: przeniesienie tej kwestii z kategorii „Stwierdzone nieprawidłowości" do kategorii uwag lub zaleceń organizacyjnych oraz odpowiednie złagodzenie wniosku nr 1 przez wskazanie na potrzebę zapewnienia adekwatnego rozwoju kompetencji pracowników stosownie do zakresu ich zadań.

Wystąpienie nie wskazuje przepisu prawa, który nakładałby na wszystkich pracowników zajmujących się przygotowaniem, rozliczaniem lub organizacją inwestycji drogowych obowiązek posiadania uprawnień budowlanych albo odbycia określonych szkoleń branżowych. Czynności wymagające ustawowych kwalifikacji były wykonywane przez osoby posiadające stosowne uprawnienia lub przez podmioty zewnętrzne.

Przywołane standardy kontroli zarządczej Ministra Finansów formułują ogólny wymóg zapewnienia wiedzy, umiejętności i doświadczenia adekwatnych do powierzonych zadań oraz rozwoju kompetencji. Z samego faktu braku udziału w formalnym szkoleniu nie wynika jeszcze, że pracownik nie posiadał kompetencji wystarczających do wykonywania powierzonych czynności.

Również art. 24 ust. 2 pkt 7 ustawy o pracownikach samorządowych ustanawia obowiązek stałego podnoszenia umiejętności i kwalifikacji po stronie pracownika, lecz nie utożsamia tego obowiązku wyłącznie z udziałem w zorganizowanych szkoleniach. Wystąpienie nie wskazuje związku przyczynowego pomiędzy brakiem konkretnego szkolenia a konkretną nieprawidłową decyzją lub szkodą.

Rekomendacja dalszego rozwijania kompetencji jest zasadna i może być wykonana, jednak kwalifikowanie samego braku formalnych szkoleń jako nieprawidłowości jest zbyt daleko idące.

7. Zastrzeżenie do oceny, że umowy na wykonanie dokumentacji projektowej „nie zabezpieczały w pełnym zakresie interesów Gminy" i że brak powtórzenia w umowie obowiązków ustawowych stanowił działanie nierzetelne.

Wniosek o zmianę: zmianę oceny poprzez wskazanie, że umowy mogły zostać sformułowane bardziej szczegółowo, bez kwalifikowania braku powtórzenia obowiązujących przepisów i fakultatywnego zabezpieczenia należytego wykonania umowy jako samodzielnej nieprawidłowości świadczącej o nierzetelnym zabezpieczeniu interesów Gminy.

Raport sam wskazuje, że analizowane umowy zawierały szereg mechanizmów zabezpieczających interes Gminy, w tym obowiązek nadzoru autorskiego, przeniesienie autorskich praw majątkowych, odpowiedzialność za wady projektu i szkody, kary umowne, gwarancję oraz odwołania do przepisów dotyczących dokumentacji projektowej i kosztorysowania.

Obowiązek sporządzenia projektu zgodnie z Prawem budowlanym, przepisami techniczno-budowlanymi i zasadami wiedzy technicznej istnieje z mocy prawa niezależnie od literalnego powtórzenia go w umowie. Podobnie wymóg wykonywania określonych czynności przez osoby posiadające wymagane prawem uprawnienia wynika z przepisów powszechnie obowiązujących.

Również żądanie zabezpieczenia należytego wykonania umowy nie stanowi bezwzględnego obowiązku zamawiającego w każdej umowie o wykonanie dokumentacji projektowej. Trafna może być rekomendacja bardziej precyzyjnego formułowania przyszłych umów, ale nie oznacza to, że

dotychczasowe umowy nie zabezpieczały interesów Gminy w stopniu pozwalającym na dochodzenie odpowiedzialności wykonawcy.

Zasadne jest zatem rozróżnienie między postulatem poprawy jakości kontraktowania a stwierdzeniem nierzetelności.

8. Zastrzeżenie do utożsamienia braków w dziennikach budowy z brakiem faktycznego nadzoru oraz z naruszeniem art. 25 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego.

Wniosek o zmianę: pozostawienie ustaleń dotyczących formalnych braków w dziennikach budowy, lecz zmianę wniosków dotyczących skutków tych braków: zamiast stwierdzenia, że nie zapewniono prawidłowego nadzoru i że doszło do naruszenia art. 25 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego z powodu samego sposobu dokumentowania, wskazanie, że dokumentacja w dziennikach nie pozwalała na pełną weryfikację wszystkich czynności wyłącznie na podstawie tych dzienników.

Gmina nie kwestionuje wskazanych przez NIK formalnych nieprawidłowości w dziennikach: braków dat, podpisów, danych uczestników procesu, zachowania chronologii czy prawidłowego nanoszenia poprawek. Kwestionowany jest natomiast wniosek, że braki dokumentacyjne dowodzą, iż wymagane czynności nadzorcze nie zostały faktycznie wykonane.

Raport przytacza wyjaśnienia, zgodnie z którymi roboty zanikające i ulegające zakryciu były kontrolowane przez inspektorów nadzoru, a wykonanie czynności potwierdzała także dokumentacja odbiorowa, fotograficzna, wyniki badań i pomiarów, protokoły prób szczelności, dokumentacja geodezyjna, rozliczeniowa i protokoły rad budowy.

Art. 25 pkt 3 i 4 Prawa budowlanego określa materialne obowiązki inspektora nadzoru: sprawdzanie i odbiór robót zanikających lub ulegających zakryciu, uczestnictwo w próbach i odbiorach technicznych oraz potwierdzanie faktycznie wykonanych robót. Z samego braku pełnego wpisu w dzienniku nie wynika automatycznie, że czynność nie została przeprowadzona. Jeżeli Specyfikacja Techniczna wymagała dokonania określonego wpisu, brak wpisu jest naruszeniem wymogu dokumentacyjnego, ale nie powinien bez dodatkowego dowodu być utożsamiany z niewykonaniem materialnego obowiązku z art. 25 Prawa budowlanego.

Takie rozróżnienie jest tym bardziej uzasadnione, że oględziny NIK dwóch zakończonych inwestycji nie wykazały uszkodzeń mogących wskazywać na niewłaściwe wykonanie przedmiotu umowy. Również dodatkowe inwestycje, które były przedmiotem kontroli nie wykazały wad lub niewłaściwe wykonanie. Nie usuwa to uchybień dokumentacyjnych, ale przemawia przeciwko generalnemu wnioskowi o braku nadzoru nad jakością robót, która w ocenie kontrolowanego była wykonywana poprawnie.

9. Zastrzeżenie do przypisywania obecnej Wójt Gminy Dobra odpowiedzialności za „cały proces" realizacji inwestycji i decyzje podjęte przed objęciem przez nią funkcji.

Wniosek o zmianę: zmianę sformułowań personalnych w ocenie cząstkowej – w szczególności zdania „Wójt nierzetelnie sprawował nadzór nad całym procesem realizacji trzech analizowanych inwestycji" – na sformułowania odnoszące się do Urzędu lub Gminy w okresie objętym kontrolą, z jednoznacznym rozróżnieniem okresów odpowiedzialności kolejnych osób pełniących funkcję Wójta.

Na s. 2 wystąpienia NIK sama ustala, że Magdalena Zagrodzka pełni funkcję Wójta Gminy Dobra od 7 maja 2024 r., natomiast od 22 listopada 2018 r. do 7 maja 2024 r. funkcję Wójta pełniła Teresa Dera.

Najistotniejsze decyzje związane z drugim postępowaniem na ul. Piaskową – badanie referencji, wybór oferty, decyzja o unieważnieniu po odmowie podpisania umowy, przeprowadzenie kolejnego postępowania oraz zawarcie umowy w sierpniu 2022 r. – zostały podjęte przed objęciem funkcji przez obecną Wójt.

Kontrola może oczywiście obejmować działalność jednostki w okresie poprzedzającym zmianę kierownika, lecz sformułowania przypisujące osobowo „Wójtowi" nierzetelne sprawowanie nadzoru nad „całym procesem" mogą zostać odczytane jako przypisanie odpowiedzialności obecnemu kierownikowi jednostki także za decyzje, na które nie miał wpływu. Dla rzetelności i jednoznaczności wystąpienia konieczne jest wskazanie, które ustalenia dotyczą poprzedniego kierownictwa, a które obecnej Wójt.

10. Zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego nr 5 w zakresie bezwarunkowego „naliczenia i dochodzenia od wykonawców kar umownych i innych roszczeń wskazanych w wystąpieniu".

Wniosek o zmianę: zmianę wniosku nr 5 na: „Dokonanie analizy prawnej i faktycznej przesłanek naliczenia oraz dochodzenia kar umownych i innych roszczeń wskazanych w wystąpieniu, a w przypadkach, w których roszczenia są zasadne, wymagalne i możliwe do skutecznego dochodzenia – podjęcie odpowiednich działań".

Obowiązek ochrony interesu majątkowego Gminy nie oznacza automatycznego obowiązku naliczenia i dochodzenia każdego roszczenia, które potencjalnie wynika z treści umowy. Przed podjęciem działań konieczne jest ustalenie przesłanek odpowiedzialności, charakteru uchybienia, daty wymagalności, ewentualnego przedawnienia, treści dokonanych odbiorów i potrąceń, związku z innymi roszczeniami oraz ekonomicznej zasadności prowadzenia sporu.

Wystąpienie obejmuje uchybienia o różnym ciężarze – od braków czysto dokumentacyjnych po opóźnienia i niewykonanie obowiązków – dlatego jednolite polecenie „naliczenia i dochodzenia" roszczeń jest zbyt kategoryczne. Prawidłowym wnioskiem pokontrolnym powinno być zobowiązanie Gminy do dokonania analizy każdego przypadku i dochodzenia roszczeń tam, gdzie istnieje ku temu podstawa prawna i faktyczna.

Takie brzmienie nie osłabia ochrony interesu publicznego, lecz zapewnia zgodność działania organu z zasadą legalności i gospodarności.

Zakres ustaleń, których Gmina nie obejmuje zastrzeżeniami

Dla uniknięcia wątpliwości Gmina wskazuje, że niniejsze zastrzeżenia nie zmierzają do zanegowania wszystkich ustaleń kontroli. Gmina przyjmuje do wiadomości i wdraża działania naprawcze w zakresie niekwestionowanych uchybień, w szczególności dotyczących: formalnego planu rozwoju sieci drogowej, terminowości sprawozdawczości, obowiązków publikacyjnych i raportowych wynikających z Pzp, egzekwowania aktualności zabezpieczenia należytego wykonania umów, pełnej zgodności dokumentacji odbiorowej z wymaganiami umów i Specyfikacji Technicznych, a także poprawy sposobu prowadzenia i bieżącej kontroli dzienników budowy.

Podsumowanie

Wystąpienie pokontrolne zawiera pewną ilość trafnych ustaleń formalnych, jednak w kilku kluczowych obszarach przechodzi od stwierdzenia uchybienia dokumentacyjnego lub organizacyjnego do znacznie dalej idącej oceny o nierzetelności całego systemu, niezasadności decyzji podjętej na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, braku jawności czy występowaniu mechanizmów korupcjogennych.

W ocenie Gminy takie wnioski nie znajdują dostatecznego oparcia w opisanym stanie faktycznym. Szczególnej korekty wymagają oceny odnoszące się do art. 263 Pzp, referencji wykonawcy, przebiegu ich weryfikacji w kwietniu i maju 2022 r. oraz art. 109 ust. 1 pkt 8 Pzp, Działu VIII Kpa, kwalifikacji „mechanizmów korupcjogennych", utożsamiania braków w dziennikach z brakiem faktycznego nadzoru oraz osobistego przypisywania obecnej Wójt odpowiedzialności za zdarzenia z okresu przed 7 maja 2024 r.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę o uwzględnienie zastrzeżeń i dokonanie odpowiednich zmian w wystąpieniu pokontrolnym.

.....

Magdalena Zagrodzka
Wójt Gminy Dobra

Podstawy prawne przywołane w zastrzeżeniach

- ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – w szczególności art. 5 ust. 2, art. 28 ust. 1 oraz art. 54–61b;
- ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych – w szczególności art. 109 ust. 1 pkt 8 i ust. 2, art. 226 ust. 1 pkt 2 lit. a, art. 263 oraz art. 452 ust. 9;
- rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy – w szczególności § 9 ust. 1 pkt 1;
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – w szczególności art. 241–245;
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – w szczególności art. 25 pkt 3 i 4;
- ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – w szczególności art. 20 i art. 35;
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – w szczególności art. 24 ust. 2 pkt 7;
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.